

Vergaderjaar 2019–2020

35 050

Wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 januari 2020

1. Inleiding

De regering heeft het voorlopig verslag van de Eerste Kamer ontvangen. Zij is de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, D66, PvdA, ChristenUnie en de SGP erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen. Met genoegen heeft de regering vastgesteld dat de fracties hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, en deels ook met belangstelling en met waardering.

In het onderstaande ga ik namens de regering graag nader in op de opmerkingen en vragen, daarbij zoveel mogelijk aansluitend bij de volgorde ervan in het voorlopig verslag. Waar dat nuttig is en doelmatig voor het betoog zijn vragen samengenomen of is afgeweken van de oorspronkelijke volgorde.

2. Probleemstelling

De pluriformiteit staat door de huidige procedure voor de start van nieuwe scholen onder druk, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Zij stellen vast dat aan de hand van een kwalitatieve toets en een belangstellingsmeting – na een advies door de inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) – de Minister bepaalt of de nieuwe school al dan niet bekostigd zal worden. Deze leden vragen om toe te lichten hoe de versterking van de vrijheid van onderwijs zich verhoudt tot de nieuw geïntroduceerde voorafgaande kwalitatieve toets.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de pluriformiteit onder druk staat. Door welke ontwikkelingen is die pluriformiteit nu kleiner geworden, vragen zij, en welk referentiepunt in de geschiedenis wordt daarbij gebruikt? Is de werkelijkheid veranderd waardoor de pluriformiteit onder druk staat of heeft de regering momenteel een ander beeld van wat pluriformiteit zou moeten zijn?

Als gevolg van de huidige stichtingsprocedure staat de pluriformiteit onder druk omdat een school in de huidige situatie alleen kan starten onder de vlag van een van de huidige vijftien erkende richtingen dan wel als openbare school. Deze systematiek biedt ouders lang niet altijd een stem. Het systeem gaat namelijk uit van veronderstelde belangstelling, waardoor ontwikkelingen in de wensen van ouders en leerlingen (die van alle tijden zijn) geen plek krijgen. Er wordt geen rekening gehouden met verschillen binnen een richting, met de inrichting van het onderwijs, noch met de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor een specifieke school. De wetgeving gaat er vanuit dat alle scholen van dezelfde richting gelijk zijn en dat de belangstelling hiervoor hetzelfde blijft. Dit is in de praktijk niet het geval. Hoewel godsdienst en levensbeschouwing nog altijd relevante factoren zijn bij de schoolkeuze van ouders en leerlingen, toont recent onderzoek aan dat een veelheid aan factoren en motieven daarnaast een rol speelt, zoals nabijheid, kwaliteit en onderwijsconcept.¹ De verscheidenheid in wensen neemt dus toe, terwijl het onderwijsaanbod als gevolg van de stichtingsprocedure daar te beperkt in mee kan bewegen. In die zin kan men inderdaad spreken van een veranderde werkelijkheid.

3. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de verruiming van nieuwe scholen ziet in samenhang met het thans bestaande lerarentekort. De leden van de PvdA-fractie delen de observatie van de regering dat het lerarentekort in het primair onderwijs steeds meer zichtbaar wordt. Graag vragen deze leden wat de verwachte effecten zijn van het voorliggende wetsvoorstel op de arbeidsmarkt voor leraren. Vreest de regering dat die arbeidsmarkt hierdoor nog verder onder druk komt te staan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

Met dit wetsvoorstel wordt een kwalitatief en gevarieerd onderwijsaanbod beoogd, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders. Het wetsvoorstel is niet gericht op het ontstaan van meer (en daarmee kleinere) scholen. De verwachting van de regering is ook niet dat het effect van dit wetsvoorstel zal zijn dat het scholenaanbod zal groeien. De regering verwacht de komende jaren minimaal evenveel sluitingen en/of fusies van scholen, als dat er nieuwe scholen worden gesticht – op dit laatste wordt in de volgende beantwoording nader ingegaan. De impact van dit wetsvoorstel op het lerarentekort zal daarmee naar verwachting verwaarloosbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering ook waarom het wetsvoorstel niet zou leiden tot versnippering en schaalverkleining, en daarmee mogelijk tot hogere kosten. Wat gebeurt er als bestaande scholen leeglopen door nieuwe initiatieven, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie stellen dat Nederland aan de vooravond staat van een forse demografische krimp. Zorgt dit wetsvoorstel dan niet voor een verdere versnippering en verhoging van kosten van het toch al niet ruim bemeten onderwijsbudget, zo vragen ook laatstgenoemde leden. De leden van de VVD-fractie wijzen op de verwachting van de regering dat er 20 tot 50 nieuwe scholen per jaar in het funderend onderwijs zullen worden gesticht (inclusief nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs), een beperkte toename ten opzichte van de huidige situatie. Waarop baseert de regering haar verwachting dat jaarlijks minimaal evenveel scholen zullen worden opgeheven, waardoor geen extra financiering

¹ Allen, Bijlsma, Borghans, Poulissen (2016), *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair onderwijs* en *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs*, Maastricht. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCV, raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl en TNS NIPO (2016).

nodig zou zijn, zo vragen deze leden. Kan de regering die verwachtingen nader onderbouwen en toelichten, mede in het kader van (ongewenste) versnippering en schaalverkleining?

De verwachting van de regering is gebaseerd op onderzoek, en ook op de vele gesprekken die het Ministerie van OCW heeft gevoerd met initiatiefnemers.² Verder laten de cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zien dat er in de afgelopen jaren, zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs, vrijwel altijd sprake is geweest van meer opheffingen dan stichtingen. In de huidige situatie is er ook sprake van enkele tientallen stichtingen per jaar.

De stichtingsnormen blijven intact, waardoor voor het stichten van een nieuwe school ook in de nieuwe situatie een substantiële en duurzame belangstelling moet worden aangetoond. Naar verwachting zal er vlak na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kleine piek zijn in het aantal stichtingen, doordat een aantal kansrijke initiatieven die in de huidige situatie niet kunnen starten, dat met dit wetsvoorstel wel kunnen. Daarna zal het aantal stichtingen waarschijnlijk afnemen en op enig moment stabiliseren.

De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat als er wel meer ruimte komt voor nieuwe scholen, maar het leerlingenaantal daalt, het gevolg zou kunnen zijn dat een aantal bestaande scholen de deuren moet sluiten. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een onderbouwde reactie op deze constatering.

De stichtings- en opheffingsnormen worden met dit wetsvoorstel niet veranderd. Dit wil zeggen dat ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een nieuwe school moet kunnen rekenen op aanzienlijke en duurzame belangstelling. Het starten van een nieuwe school is daarom geen sinecure, zeker in gebieden met leerlingendaling. De belangstelling op het moment van de aanvraag wordt immers gecombineerd met demografische gegevens om zo een prognose voor de lange termijn te maken. De regering verwacht dat bestaande scholen die kwalitatief goed onderwijs bieden, dat aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen, geen risico lopen op leegloop. Als de wensen van ouders en leerlingen gerealiseerd kunnen worden binnen een bestaande school, dan is het stichten van een school niet nodig en zal hiervoor ook minder belangstelling zijn.

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de stellingname in de memorie van toelichting dat de voorgestelde maatregelen er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat nieuwe scholen sneller worden gesloten als de kwaliteit van gegeven onderwijs onvoldoende is. Dit wetsvoorstel introduceert een kwaliteitstoets waarmee de inspectie beoordeelt of een nieuwe school een gedegen plan heeft om te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. De initiatiefnemer is verplicht dit plan toe te lichten in een gesprek met de inspectie. Na de start wordt de nieuwe school bezocht door de inspectie voor een regulier kwaliteitsonderzoek; bij dat onderzoek wordt dan ook het reguliere onderzoekskader gebruikt. Indien de inspectie de kwaliteit bij het schoolbezoek als zeer zwak bestempelt, krijgt de school een hersteltermijn van een jaar om de kwaliteit op het juiste niveau te brengen. Als de kwaliteit ook na de hersteltermijn zeer zwak is, kan de bekostiging van een bijzondere school worden beëindigd of kan de openbare school worden opgeheven. Het verschil met de huidige toetsing is, dat intensiever onderzoek wordt gedaan (steeds in het eerste jaar), en ook dat scholen zonder leerresultaten gesloten kunnen worden.

² Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015), *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven; onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Verder vragen deze leden wat er gebeurt met de kinderen als een nieuwe school toch niet voldoende presteert en wordt gesloten. Is opvang dan geborgd?

Kinderen verdienen onderwijs op een kwalitatief goede school. Wanneer een school blijvend zeer zwak presteert, kan dit sluiting van de school tot gevolg hebben. De school wordt aan het begin van het kalenderjaar van het laatste bekostigingsjaar op de hoogte gebracht van de beëindiging van de bekostiging. Ouders en kinderen hebben daarna nog een half jaar om een nieuwe school te vinden. In een dergelijk uitzonderlijk geval zullen de Minister en de betreffende gemeente daarbij, zoals dat in eerdere gevallen ook is gebeurd, ondersteuning verlenen om het onderwijs aan deze kinderen te borgen.

Is nagedacht over het duurzaam werven van leraren en de rol die concurrentiebedingen daarbij spelen, zo vragen deze leden.

Een initiatiefnemer moet tijdens de aanvraagprocedure beschrijven hoe het personeelsbeleid eruit gaat zien en hoe dit samenhangt met de visie en het concept van de nieuwe school. Immers, om leraren duurzaam te werven is het van belang dat leraren zich kunnen vinden in de visie en het concept van de school. Uiteraard zullen de daadwerkelijke samenstelling en formatie van de nieuwe school pas bij de start van de school zichtbaar zijn. Het bevoegd gezag dient op dat moment een volledig bevoegd of benoembaar lerarenteam te hebben.

Het wetsvoorstel houdt geen rekening met veranderingen in de bekostiging en de normen voor het starten en behouden van scholen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Hieruit concluderen deze leden dat de ruimte om nieuwe scholen te stichten in de praktijk beperkt blijft. Deelt de regering deze conclusie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

De regering deelt de mening van de PvdA-fractie dat de ruimte om nieuwe scholen te stichten in de praktijk beperkt blijft. Deze verwachting is in de beantwoording van vorige vragen reeds toegelicht. De regering vindt het wenselijk dat alleen scholen ontstaan die kunnen rekenen op voldoende en duurzame belangstelling en zij wil daarom vasthouden aan de stichtingsnormen.

In het wetsvoorstel is een aantal eisen aan bestuurders van nieuwe scholen opgenomen. De vraag van de leden van de VVD-fractie in dat kader aan de regering is of er een bepaalde profielschets aan de inspectie overgelegd dient te worden, en zo nee, waarom niet.

Bij de kwaliteitstoets door de inspectie wordt de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop beoordeeld. Hieronder vallen de voorschriften opgenomen in de artikelen 17a WPO en 24d WVO. In deze bepalingen is onder meer geregeld dat de benoeming van de bestuurders en intern toezichthouders geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. De inhoud van deze profielen wordt niet beoordeeld door de inspectie. Ook bij bestaande scholen is dat niet het geval. Er wordt geen inhoudelijk oordeel over de profielen geveld, omdat deze inhoud valt onder de autonomie van het schoolbestuur om op basis van eigen wensen en behoeften invulling te geven aan de inrichting van zijn school. In het wetsvoorstel is verder opgenomen dat bestuurders en interne toezichthouders van een initiatief een verklaring omtrent het gedrag overleggen bij de aanvraag. Daarnaast mogen een rechtspersoon, bestuurders en toezichthouders die betrokken zijn geweest bij een rechtspersoon die eerder een onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen (als bedoeld in de artikelen 163b WPO en 103g WVO), geen nieuwe school starten. Als een bestuurder, toezichthouder of bestuur, die verbonden was aan een school die gesloten is vanwege zeer zwakke kwaliteit, een nieuwe school wil starten, dan kan de betrokkenheid bij genoemde sluiting ook

een grond zijn om deze bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon uit te sluiten van het stichten van een school.

Volgens de toelichting vergroot het wetsvoorstel de vrijheid van onderwijs, doordat het stichten van scholen eenvoudiger wordt. Hierbij lijkt het vooral te gaan om het versterken van de vrijheid van richting op het moment van stichting, terwijl de vrijheid van stichting procesmatig anders wordt ingekaderd en de vrijheid van inrichting ongewijzigd blijft. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of deze interpretatie klopt. Hoe hangt deze keuze samen met de probleemanalyse waar het gaat over de pluriformiteit?

Dit wetsvoorstel regelt dat richting geen doorslaggevende rol meer speelt bij de start van een school, wat betekent dat een school niet meer noodzakelijk een richting kent. In de huidige situatie is bij het starten van een nieuwe school de veronderstelde belangstelling voor de richting van de school het enige criterium voor het besluit om de school te bekostigen. In de huidige situatie wordt geen rekening gehouden met verschillen binnen een richting, met de inrichting van het onderwijs noch met de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor een specifieke school. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de daadwerkelijke belangstelling te meten onder ouders, op basis van de concrete invulling van de vrijheid van richting en inrichting door een nieuwe school. Doordat een aanvraag voor bekostiging niet meer kan worden afgewezen onder verwijzing naar de richting van de school, of het niet hebben van een richting, wordt de vrijheid van zowel richting als inrichting op het moment van stichting in de praktijk vergroot.

Verder vragen de fractieleden van GroenLinks of in de probleemanalyse en de verkenning van alternatieven ook is meegenomen de mogelijkheid de vrijheid van richting te verruimen door het voor bestaande scholen makkelijker te maken van richting te veranderen als dat beter past bij de feitelijke schoolgemeenschap.

Met de Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs, die op 1 januari 2018 in werking is getreden, zijn de mogelijkheden om in het (speciaal) basisonderwijs een school van richting te laten veranderen, reeds verruimd.³ Het is nog te vroeg om iets te zeggen over de effecten van deze wet. In het voortgezet onderwijs bestond deze ruimte al. Het onderhavige wetsvoorstel bestendigt deze ruimte. Zo ontstaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat een bijzondere school overgaat van een richting naar een onderwijskundige grondslag.

Het voorgaande raakt aan de principiële vraag wie uiteindelijk de identiteit van een school bepaalt: de ouders (en leerlingen), de leerkrachten of het bestuur. Hoe ziet de regering de historische ontwikkeling op dit punt, vragen deze leden. Onderkent zij dat door onder meer opschaling en professionalisering een verbestuurlijking van de schoolidentiteit is opgetreden waardoor spanning gevoeld wordt tussen de formele identiteit en de feitelijke schoolgemeenschap? Wat ziet de regering als een wenselijke ontwikkelrichting en hoe past dit voorstel in dat perspectief? Ten slotte vragen zij of voorstellen zijn te verwachten die ook voor bestaande scholen meer richtingsvrijheid mogelijk maken en daarin de positie van ouders, leerlingen en leerkrachten versterken. Schoolbesturen in Nederland hebben, zeker sinds de invoering van de lumpsum, grote autonomie ten opzichte van de overheid. Die autonomie is belangrijk omdat deze mogelijk maakt dat besturen besluiten nemen die passen bij hun omgeving. Dat geldt ook voor de identiteit van een school:

³ Wet van 7 juni 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs (Stb. 2017, 261).

die wordt bepaald door het bestuur, samen met de ouders, leerlingen en leraren. Voorwaardelijk voor de werking van deze rolverdeling is dat besturen het goede gesprek voeren met alle belanghebbenden, onder wie de medezeggenschap en het interne toezicht. De regering is niet van mening dat opschaling en professionalisering dit gesprek in de weg hoeven te staan. Wel zal de regering, op verzoek van de Tweede Kamer, onderzoek doen naar de voor- en nadelen van verschillende schaal-grootten in het onderwijs.⁴ De regering ziet zowel de politieke als maatschappelijke wens om de positie van ouders, leerlingen en leerkrachten te versterken. In de brief «Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijskosten» zijn de bewindslieden hierop nader ingegaan.⁵ In die brief werd onder meer het belang van de lumpsum-bekostiging in dit verband geschetst. Ook dit wetsvoorstel past in deze beweging: de nieuwe systematiek brengt het stichten van scholen dichter bij ouders en leerlingen, biedt meer ruimte voor identiteit en pluriformiteit en stelt tegelijk strakkere kaders voor de kwaliteit.

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bij haar probleemanalyse ook regionale verschillen in kaart heeft gebracht en op welke onderscheiden wijze de problematiek speelt in (rand)stedelijke gebieden en in krimpregio's. Ook vragen zij of een ex-ante-effectanalyse is gemaakt van de voorgestelde wijzigingen op de verschillende regio's. En hoe zal het gemakkelijker stichten van nieuwe scholen uitwerken in met name krimpregio's, waar soms al het probleem speelt dat scholen te klein worden om voort te bestaan? Worden deze effecten meegenomen in de beoogde evaluatie?

Uit de probleemanalyse die voorafging aan dit wetsvoorstel en die is uiteengezet in de memorie van toelichting, blijkt dat de beperkingen van de huidige systematiek overal in Nederland worden gevoeld. De regering is zich bewust van regionale demografische verschillen. In de berekening van de belangstelling voor een nieuwe school wordt daarom rekening gehouden met de groei of krimp in het voedingsgebied van de nieuwe school (dit is onderdeel w van de formule, gebaseerd op demografische gegevens). De regering heeft dit met behulp van verschillende proefberekeningen onderzocht. Omdat er in de berekening van de belangstelling rekening gehouden wordt met krimp of groei zal een initiatief in een krimpregio meer ouderverklaringen nodig hebben om te komen tot voldoende belangstelling dan een initiatief in een groeiregio. Het belangstellingspercentage dat met de belangstellingsmeting wordt aangetoond, wordt namelijk vermenigvuldigd met het te verwachten aantal leerlingen in het elfde jaar na indiening van de aanvraag. De uitwerking van de belangstellingsmeting, waaronder de correctiefactor, is onderdeel van de monitoring en evaluatie.

Concreet voorbeeld school voor basisonderwijs in gebied zonder leerlingendaling:

formule: te verwachten aantal leerlingen op 1 januari in het elfde jaar na de indiening van de aanvraag (zie het voorgestelde artikel 74a, derde lid, WPO)

$(y/x * 100\%) * w * z$

aantal 2- t/m 4-jarigen in het voedingsgebied waarvoor een ouderverklaring is afgegeven (y): 150

aantal 2- t/m 4-jarigen in het voedingsgebied (x): 3.500

aantal 4- t/m 11-jarigen plus 30% van de 12-jarigen in het voedingsgebied (w): 9.500

correctiefactor (z): 0,7

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 104, nr. 16.

⁵ Brief van 15 oktober 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 11).

$(150/3.500 * 100\%) * 9.500 * 0,7 = 285$ te verwachten leerlingen in het elfde jaar na aanvraag.

Concreet voorbeeld school voor basisonderwijs met een kleinere w (krimp) ten opzichte van het voorbeeld hierboven:

formule: te verwachten aantal leerlingen op 1 januari in elfde jaar na indiening van de aanvraag (zie het voorgestelde artikel 74a, derde lid, WPO)

$y/x * 100\% * w * z$

aantal 2- t/m 4-jarigen in het voedingsgebied waarvoor een ouderverklaring is afgegeven (y): 150

aantal 2- t/m 4-jarigen in het voedingsgebied (x): 3.500

aantal 4- t/m 11-jarigen plus 30% van de 12-jarigen in het voedingsgebied (w): 4.000

correctiefactor (z): 0,7

$(150/3.500 * 100\%) * 4.000 * 0,7 = 120$ te verwachten leerlingen in het elfde jaar na aanvraag.

Uit dit voorbeeld blijkt dat een initiatief in een krimpregio meer ouderverklaringen nodig heeft om te komen tot voldoende belangstelling dan een initiatief in een groeiregio.

In het proces van stichting van nieuwe scholen vindt een vorm van afstemming plaats met de plaatselijke overheid en met bestaande scholen, zo stellen de leden van de GroenLinks-fractie vast. Op welke wijze wordt in deze afstemming geborgd dat er geen onbedoelde segregatie optreedt, bijvoorbeeld doordat de nieuwe school zich op bepaalde groepen kansrijke kinderen richt?

De regering is van mening dat het in ieders belang is dat een initiatiefnemer in een vroeg stadium in gesprek gaat met de gemeente en de bestaande schoolbesturen. Gezamenlijk kan dan worden geïnventariseerd hoe op de nieuwe school en in de lokale context segregatie tegengegaan kan worden. De gemeente kan daarin bij uitstek een goede rol vervullen. De regering acht het van belang dat het bevoegd gezag transparant maakt hoe op de nieuwe school de gemaakte afspraken als bedoeld in de artikelen 167 en 167a WPO of artikel 118a WVO uitgevoerd gaan worden (zie de artikelen 74, derde lid, onderdeel h, WPO en 67a, derde lid, onderdeel h, WVO).

Welke middelen, zo vragen de fractieleden van GroenLinks, hebben de plaatselijke overheid en bestaande scholen om de stichting van een nieuwe school tegen te houden wanneer dit lokaal tot een grotere segregatie gaat leiden?

De regering wil recht doen aan de vrijheid van onderwijs. De beoordeling van een aanvraag vindt in alle gevallen plaats op basis van wettelijke criteria, met een advies van de inspectie en uiteindelijk een besluit van de Minister. Het past daarin niet om gemeenten en bestaande scholen middelen te geven om een nieuwe school tegen te houden. Wel kunnen gemeenten hun zienswijze bij de Minister kenbaar maken over de komst van een nieuwe school (zie de artikelen 75, twaalfde lid, WPO en 67, tiende lid, WVO).

Bij de zorg om segregatie en kansenongelijkheid hebben deze leden ook vragen rond de feitelijke mogelijkheid voor ouders en belanghebbenden om nieuwe scholen op te richten. Hoe groot acht de regering de kans dat anderen dan hoogopgeleide en kansrijke burgers een dergelijk initiatief nemen? Hoe groot schat zij het risico in dat deze wet daarmee vooral kansrijke doelgroepen faciliteert en zo tegenstellingen doet toenemen? Deelt de regering de zorgen van de leden van de GroenLinks-fractie dat

het oprichtingstraject dermate complex kan zijn dat de verruiming die de wet biedt meteen beperkt blijft qua doelgroep die dit kan toepassen, zo vragen deze leden.

Het kunnen oprichten, inrichten en besturen van een school of scholengemeenschap vraagt om bepaalde kennis en vaardigheden. Zonder deze kennis en vaardigheden is het lastig om verantwoordelijk te zijn voor een groep leerlingen en hen te voorzien van een veilige school, waar kwalitatief goed onderwijs wordt gegeven. Dit geldt zowel voor de huidige situatie als voor de nieuwe situatie. Het is niet zo, ook nu niet, dat een ieder hiertoe zonder meer in staat is. Uiteraard staat het een initiatiefnemer die zelf niet de juiste expertise heeft om een school te op te richten, vrij om dit te doen met hulp van anderen die kennis en expertise inbrengen. Daarbij komt dat als de school er eenmaal is, deze door verschillende kinderen zal worden bezocht en dat de ouders allen een eigen drijfveer hebben om hun kind naar die ene school te sturen – of dat nu gebaseerd is op nabijheid, grondslag, onderwijskundig concept, sfeer of andere karakteristieken van de school. De initiatiefnemers van een school zijn dan ook niet doorslaggevend voor de uiteindelijke schoolpopulatie.

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie in hoeverre er een faciliterende rol van de gemeente dan wel van de inspectie is bij het oprichten van nieuwe scholen.

Het staat gemeenten vrij of en hoe zij initiatiefnemers van een nieuwe school willen bijstaan. De gemeente is in ieder geval verplicht in huisvesting te voorzien, nadat de Minister besloten heeft dat een school in aanmerking komt voor bekostiging. In dit wetsvoorstel is een uitnodigingsplicht opgenomen om de gemeente en de initiatiefnemer tijdig met elkaar in gesprek te laten treden. Onderdeel van dit gesprek kunnen de mogelijkheden zijn voor nadere ondersteuning vanuit de gemeente. De inspectie heeft een rol bij de beoordeling van de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school en gaat daarover in gesprek met de initiatiefnemer. De initiatiefnemer wordt in het gesprek bevraagd op de zes deugdelijkheidseisen en de negen overige elementen van kwaliteit. Waar nodig wijst de inspectie de initiatiefnemer er bij de overige elementen van kwaliteit op dat de plannen verdere uitwerking behoeven. Dit is onderdeel van het stimulerend toezicht.

Het aangenomen amendement-Westerveld c.s. over afspraken tegen segregatie bewerkstelligt dat het bevoegd gezag moet toelichten hoe het uitvoering gaat geven aan de gemaakte afspraken.⁶ De leden van de GroenLinksfractie vragen aan welk kader deze afspraken worden getoetst bij beoordeling. Hoe kan het bevoegd gezag gecontroleerd worden bij de uitvoering van deze afspraken? Wat is hierbij de rol van de diverse actoren, zoals de gemeente, ouders, initiatiefnemers, de Minister en de inspectie?

De initiatiefnemer moet straks bij een aanvraag informatie leveren over de wijze waarop het bevoegd gezag uitvoering zal geven aan de afspraken als bedoeld in de artikelen 167 en 167a WPO of artikel 118a WVO. Dit valt onder de overige elementen van kwaliteit, dat wil zeggen de elementen die van belang worden geacht voor de onderwijskwaliteit, maar waarvan niet voorafgaand aan de start al beoordeeld kan worden of de invulling ervan door de nieuwe school voldoende zal zijn. De inspectie zal op dit onderdeel, op het moment van de aanvraag, dus niet beoordelen of voldaan wordt aan de wettelijke eis. Vanuit de stimuleringsfunctie bekijkt de inspectie in dit stadium wel hoe deze elementen voor het betreffende initiatief kunnen bijdragen aan de onderwijskwaliteit. De overige elementen van kwaliteit bieden mede de basis voor het inrichten van het

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 050, nr. 40.

toezicht na de start van de school, wanneer deze voorschriften daadwerkelijk nageleefd moet worden. Bovenstaande zorgt ervoor dat de initiatiefnemer al in een vroeg stadium in gesprek gaat met de gemeente en geïnteresseerde ouders over deze – overigens al bestaande – lokale afspraken. Gemeenten kunnen voorafgaand aan het bekostigingsbesluit over de uitvoering van de lokale afspraken door de nieuwe school hun zienswijze kenbaar maken aan de Minister.

Waar moeten deze afspraken ten minste aan voldoen, zo vragen deze leden vervolgens.

Na de start van de school is wettelijk vereist dat ten minste jaarlijks overleg plaatsvindt tussen gemeente en de schoolbesturen in de gemeente over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van in de gemeente gevestigde scholen om te komen tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen. De afspraken moeten het karakter hebben van meetbare doelen.

Worden deze afspraken ook meegenomen in de beoordeling van de nieuwe aanvraag?

In de aanvraag moet de initiatiefnemer opnemen hoe hij van plan is deze afspraken in te vullen op zijn school. Dit betreft een overig element van kwaliteit, waarnaar de inspectie alleen in stimulerende zin kijkt voorafgaand aan de start van de school. Het is derhalve geen toets die bepalend is voor de vraag of de school wel of niet bekostigd zal worden.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat met de loslating van het richtingbegrip onderwijsconcepten, pedagogische opvattingen, maar ook «nieuwe» godsdiensten met dit wetsvoorstel een school kunnen oprichten. Zij vragen wat dit betekent voor het aantal openbare scholen in ons land, dat veel kleiner is dan men zou mogen verwachten. Wordt dit aantal relatief weer kleiner?

Het funderend onderwijs in Nederland bestaat voor ongeveer twee derde uit bijzondere scholen en voor een derde uit openbare scholen. Deze verhouding is al sinds de jaren dertig van de vorige eeuw zo en betoont zich daarmee stabiel.⁷ Verder kunnen openbare scholen ook vanuit een bepaalde pedagogische opvatting hun school inrichten en zo de behoefte daaraan accommoderen. Zo bestaan er bijvoorbeeld al openbare dalton- en jenaplanscholen. De regering verwacht derhalve niet dat deze verhouding zal verschuiven door het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering dit wetsvoorstel beoordeelt als het erom gaat verdere segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Bevordert dit wetsvoorstel in feite niet de verdere segregatie, nu het niet alleen ruimte geeft om scholen op te richten op grond van nieuwe onderwijsconcepten en pedagogische opvattingen, maar ook verder ruimte geeft aan «nieuwe» godsdiensten en levensovertuigingen om scholen te stichten?

Segregatie is een breed maatschappelijk probleem, dat zich ook in het onderwijs manifesteert. De regering onderkent dit probleem. De regering heeft hier dan ook bij stilgestaan in de brief *Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs*.⁸ Segregatie in het onderwijs wordt voor het grootste gedeelte veroorzaakt door enerzijds woonsegregatie en anderzijds door de keuzevrijheid van ouders. Het toelatingsbeleid van scholen kan hierin

⁷ B.P. Vermeulen, De vrijheid van schoolstichting, overheidsbekostiging en onderwijsrichting. *Ars Aequi*, januari 2019, p. 20–25.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 175.

een rol spelen. De regering heeft nu nog te weinig zicht op het toelatingsbeleid van scholen en wat de gevolgen hiervan zijn voor de samenstelling van de leerlingpopulatie op de scholen. Daarom is de regering een onderzoek begonnen naar het toelatingsbeleid van scholen in het funderend onderwijs en naar mogelijke andere drempels voor toegankelijkheid. De resultaten van dit onderzoek worden voor de zomer van 2020 verwacht.⁹ De regering zal bij de aangekondigde monitoring en evaluatie van dit wetsvoorstel de effecten op segregatie betrekken. Verder is door een amendement van de GroenLinks-fractie in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel opgenomen dat de initiatiefnemer van een nieuwe school in de aanvraag informatie zal verstrekken over de bijdrage die het initiatief gaat leveren om in de lokale context segregatie tegen te gaan. Ook heeft de regering tijdens de behandeling in de Tweede Kamer toegezegd om met gemeenten in gesprek te gaan over hoe zij de onderwijshuisvesting beter kunnen inzetten om segregatie tegen te gaan.¹⁰

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de zorg van de VO-raad deelt dat de wet concurrentie stimuleert. Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

De regering is van mening dat een scholenbestel dat uitgaat van de vrijheid van onderwijs per definitie gekenmerkt wordt door een zekere mate van concurrentie tussen scholen. Voorop staat echter dat dit wetsvoorstel beoogt de vrijheid van schoolstichting beter te laten functioneren. De regering verwacht niet dat er substantiële gevolgen zijn voor de concurrentie in het onderwijs. In dit kader heeft de regering hierboven in de beantwoording van vragen gewezen op het beperkte aantal te verwachten nieuwe scholen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de verzuiling voor het onderwijs tot gevolg heeft gehad dat scholen wel op verschillende grondslag van geloof of levensovertuiging werden gesticht, maar dat tegelijk de sociaaleconomische status van leerlingen verschilde. Zij zien nu echter een andere trend, waarbij de sociaaleconomische status ook terug te zien is in het leerlingenbestand van scholen en zo tot segregatie leidt. Deze leden vragen hoe de regering deze trend volgt en welke cijfers er op dit moment beschikbaar zijn.

De inspectie kijkt in haar toezicht naar segregatie langs sociaaleconomische lijnen. Dat is ook het aangrijpingspunt voor het beleid van de regering. De inspectie heeft hierover onder andere de *Technische Rapportage Onderwijskansen en Segregatie* uitgebracht, en ook in de *Staat van het Onderwijs 2019* stond de inspectie stil bij segregatie.¹¹ Daarnaast is in de monitoring en evaluatie van dit wetsvoorstel segregatie een van de belangrijke punten van aandacht. Daarop is in de beantwoording van een vorige vraag van de D66-fractie nader ingegaan.

Verder vragen de fractieleden van de ChristenUnie op welke manieren de regering juist deze ontwikkeling samen met schoolbesturen en gemeenten verder wil tegengaan. Daarnaast vragen zij of er van dit wetsvoorstel in dit opzicht nadere gevolgen zijn te verwachten.

De inspectie constateert in de *Staat van het Onderwijs 2019* dat bij sommige scholen de segregatie oploopt en dat andere scholen juist segregatie doen afnemen. Hierover is geen eenduidig beeld te geven.¹²

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 050, nr. 45 (brief aan de Tweede Kamer over de ingediende amendementen).

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 050, nr. 45 (brief aan de Tweede Kamer over de ingediende amendementen).

¹¹ Bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 130; en: Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 176.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 35 000 VIII, nr. 176, p. 26.

De regering zal als gezegd bij de aangekondigde monitoring en evaluatie van dit wetsvoorstel segregatie betrekken. Zoals aangegeven in de bovenstaande antwoorden op de vragen van de D66-fractie zet de regering op verschillende manieren in op het tegengaan van segregatie en wordt de verantwoordelijkheid van besturen in de lokale afspraken als bedoeld in de artikelen 167 en 167a WPO of artikel 118a WVO sterker benadrukt.

Verder zien de aan het woord zijnde leden de meerwaarde van het Nederlandse onderwijslandschap al in de reeds bestaande pluriformiteit en merken op dat een vergelijkende studie met andere landen daardoor lastig is. Tegelijk vragen zij wel of een dergelijke verruiming van de mogelijkheden tot het stichten van een school in de West-Europese landen in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en welke effecten dit heeft gesorteerd. Hoe waardeert de regering deze effecten? Zoals deze leden terecht opmerken is een vergelijkende studie met andere landen lastig. Toch heeft onderzoek naar buitenlandse voorbeelden leerzame aandachtspunten opgeleverd over de variatie in nieuwe toetreders, het toezicht op nieuwe scholen en het langdurig monitoren van de ontwikkelingen na een dergelijke wetswijziging.¹³ Wat bijvoorbeeld opviel, is dat in andere landen nieuwe toetreders meer (private) speelruimte hebben dan reguliere scholen (publieke of openbare scholen), bijvoorbeeld ten aanzien van het hebben van een winstoogmerk. Dit is in de Nederlandse situatie, ook na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, niet het geval. Uiteindelijk is de Nederlandse situatie dermate onvergelijkbaar dat er geen harde conclusies te trekken zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de regering niet verwacht dat er veel extra scholen zullen ontstaan, maar wel dat de inrichting van scholen meer zal aansluiten bij de behoeften van de samenleving. Zij vragen om te preciseren waar de regering vooral opmerkt dat de behoefte van de samenleving niet aansluit op het huidige aanbod en of zij voorziet dat dit met name in bepaalde gemeenten zal leiden tot extra aanvragen voor nieuwe scholen.

In de memorie van toelichting is beschreven op welke manieren tot uiting komt hoe in de huidige systematiek er een discrepantie ontstaat tussen het huidige aanbod en de behoefte.¹⁴ Zo blijkt onder andere dat de veronderstelde belangstelling sterk kan verschillen van de daadwerkelijke behoefte. De regering meent dat er in elk mogelijke regio sprake kan zijn van behoeften in de samenleving die niet aansluiten op het huidige aanbod en de huidige stichtingssystematiek; dit is dus niet gebonden aan specifieke gemeenten.

Deze leden vragen daarnaast welke overwegingen ertoe hebben geleid om de stichtingsnormen (met name de vereiste leerlingenaantallen) ongewijzigd te laten. Zij zien dat vooral in drukbevolkte gebieden de mogelijkheden tot het stichten van een nieuwe school eigenlijk beperkt zijn. Zij vragen hoe de regering dit gegeven waardeert. In dunner bevolkte gebieden zijn de mogelijkheden om een nieuwe school te starten beperkter, zeker als deze gebieden ook nog gekenmerkt worden door leerlingendaling. De regering acht de stichtingsnormen van belang om te komen tot doelmatig onderwijs. De regering vindt het wenselijk dat er alleen scholen ontstaan die kunnen rekenen op voldoende en duurzame belangstelling en wil daarom vasthouden aan de stichtingsnormen.

¹³ Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015) *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven; onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 3, hoofdstuk 2.

De leden van de SGP-fractie stellen de volgende vragen. Uit de omschrijving blijkt dat het begrip van «richting», in de zin van «erkende richting», voluit blijft staan in de wetgeving, en dat enkel in de stichtingsvereisten nieuwe mogelijkheden worden geopend om tegemoet te komen aan wensen van ouders, zoals op basis van onderwijskundige en opvoedkundige elementen. Is deze duiding juist, en mag in die zin geconcludeerd worden dat artikel 23 van de Grondwet hiermee een ruimere invulling krijgt in de wetgeving?

Inderdaad zal voor de stichtingsprocedure het element «richting» niet meer van doorslaggevende betekenis zijn. In die zin kan worden gesproken van een verruiming van de uitvoering van artikel 23 van de Grondwet, in zoverre deze betrekking heeft op de stichting van scholen. Bij de antwoorden hierboven aan de fracties van de VVD en van Groen-Links is hierop nader ingegaan. In andere delen van de wetgeving blijft het richtingbegrip inderdaad toepassing vinden; zie daartoe de beantwoording van de volgende vraag.

Waarom meent de regering dat de bepalingen waarin het begrip «richting» aan de orde blijft niet van toepassing hoeven te zijn op pedagogisch-didactische overtuigingen, terwijl het bieden van meer ruimte voor deze overtuigingen bij stichting van scholen wel als essentieel wordt gezien, zo vragen de fractieleden van de SGP.

Gekozen is om het begrip «richting» alleen in de stichtingsprocedure niet meer te gebruiken. De voordelen die de regering daarvan ziet, zijn in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag uitvoerig uiteengezet. Kort gezegd komt het hierop neer. Het is nu erg moeilijk geworden om een nieuwe school te starten. Daarom is een nieuwe systematiek nodig die beter aansluit op de wensen van ouders en leerlingen en die meebeweegt met demografische ontwikkelingen. Dit wetsvoorstel moderniseert de startprocedure en is gericht op het beter laten functioneren van de vrijheid van onderwijs en van de pluriformiteit van de scholen. Om te voorkomen dat er scholen met onvoldoende kwaliteit starten, introduceert het wetsvoorstel tevens een kwaliteitstoets voor nieuwe scholen. Op deze manier zorgt het wetsvoorstel voor de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod, dat aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen. Echter ten aanzien van andere wettelijke bepalingen die het richtingbegrip bevatten (of het gelijkaardige «godsdienst en levensovertuiging»), zijn de hier genoemde specifieke voordelen niet aan de orde. Daar is niet gebleken dat in die gevallen «richting» ook tot pedagogisch-didactische overtuigingen verruimd zou moeten worden. Anders gezegd: dat bij de stichting van scholen het richtingbegrip niet meer zal worden toegepast, betekent nog niet dat in andere bepalingen het richtingbegrip geen betekenis meer zou moeten hebben.

4. Aanvraag tot bekostiging

Het initiatief tot het starten van een nieuwe school zal moeten voldoen aan de belangstellingsmeting. De belangstelling kan gemeten worden aan de hand van ouderverklaringen of aan de hand van een marktonderzoek. Dat laatste zal slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om nader toe te lichten wat zij daarmee anders bedoelt dan het starten van een school in een nieuwbouwwijk.

Het marktonderzoek wordt straks ook toegestaan bij een beroep op de grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Die komt, met als voorbeeld het primair onderwijs, hierop neer. Als uit schriftelijke verklaringen van ten minste 50 ouders van kinderen tot en met twaalf jaar behoefte blijkt te bestaan aan openbaar onderwijs en in die behoefte nu onvoldoende wordt voorzien, onderzoeken burgemeester en wethouders

of uit de belangstellingsmeting voldoende belangstelling blijkt. Als het antwoord positief is, dient het college bij de Minister een aanvraag om bekostiging in (artikel 77 WPO). Onderdeel van deze aanvraag is de belangstellingsmeting, waarbij de gemeente in dit specifieke geval kan kiezen uit ouderverklaringen of marktonderzoek. Wanneer een gemeente een reguliere aanvraag doet voor een openbare school is alleen de methode van ouderverklaringen van toepassing.

De leden van de VVD-fractie signaleren het volgende. Onderzocht wordt in hoeverre er belangstelling voor de nieuwe school is, onder ouders die binnen het voedingsgebied vallen en een kind hebben in de leeftijd van twee tot met vier jaar (basisschool), dan wel tien tot en met twaalf jaar (voortgezet onderwijs). Het voedingsgebied beslaat een straal van 6 kilometer (basisonderwijs) en 15 kilometer (voortgezet onderwijs) rondom de beoogde plaats van vestiging. Deze afstand is vastgesteld aan de hand van de gemiddelde langste afstand die kinderen thans afleggen naar hun school. Aan de hand van de belangstellingsmeting wordt een prognose gemaakt. Uit de prognose moet vervolgens blijken of er in het elfde jaar na aanvraag voldoende leerlingen zullen zijn om te voldoen aan de stichtingsnorm. De aan het woord zijnde leden vragen de regering waarom het voedingsgebied niet breder is gekozen.

De regering stelt vastgestelde voedingsgebieden voor, te weten van 6 km (basisonderwijs) en van 15 km (voortgezet onderwijs). Uit een straal van 6 km trekt in het basisonderwijs 95,5% van de basisscholen 90% van hun leerlingen. Uit een straal van 15 km trekt in het voortgezet onderwijs 89,5% van de scholen 90% van hun leerlingen. Deze percentages stijgen bij een groter voedingsgebied niet voldoende om dat grotere voedingsgebied te rechtvaardigen. De belangstelling voor een initiatief, geuit door een ouder met een kind buiten het voorgestelde voedingsgebied, geeft daarom een minder betrouwbare voorspelling van de uiteindelijke belangstelling van ouders in de toekomst.

Ook vragen deze leden waarom niet voor een bredere doelgroep gekozen is van ouders met kinderen van nul tot en met vier jaar. Zou het niet zo zijn dat, door ook ouders van nul- en eenjarige kinderen erbij te betrekken, beter geanticipeerd kan worden op de belangstelling in de wat verdere toekomst?

De leeftijdscategorie van twee tot en met vier jaar wordt voorgesteld, omdat zeer aannemelijk is dat ouders van kinderen in deze leeftijd actief bezig zijn met de schoolkeuze voor hun kind. Bij kinderen jonger dan twee jaar zijn ouders daarmee minder bezig en is op die leeftijd nog moeilijker in te schatten wat eventuele specifieke behoeften zullen zijn van het kind tegen de tijd dat het naar school gaat. De belangstelling voor een initiatief geuit door ouders met een kind buiten de voorgestelde leeftijdscategorie geeft daarom een minder betrouwbare voorspelling van de uiteindelijke belangstelling van ouders in de toekomst. Bovendien zou een verruiming van de leeftijdscategorie de initiatiefnemer benadelen, omdat de relatieve belangstelling (de belangstelling ten aanzien van het totaal aantal kinderen van de betreffende verruimde leeftijd in het voedingsgebied) afneemt en het daardoor moeilijker wordt om voldoende belangstelling aan te tonen om een school te kunnen stichten.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie de regering om toe te lichten of ouderverklaringen als belangstellingsmeting, hoewel gecorrigeerd met een correctiefactor van 0,7, wel gelijkgetrokken kunnen worden met een marktonderzoek.

Zowel de opbrengst van de ouderverklaringen als de opbrengst van het marktonderzoek worden in de belangstellingsmeting vermenigvuldigd met de correctiefactor. De correctiefactor, waarop in antwoord op vragen van de SGP-fractie dieper zal worden ingegaan, zal onderdeel zijn van de

evaluatie van de wet. De methode van de ouderverklaringen is gelijkwaardig aan de methode van het marktonderzoek. Beide methoden van meten van de belangstelling zijn gericht op de vraag of ouders een voorkeur hebben voor een concreet initiatief van een nieuwe school naast het bestaande aanbod in hun omgeving. Beide simuleren op hun eigen manier de schoolkeuze door ouders. Door het aangenomen amendement in de Tweede Kamer zal het marktonderzoek nog slechts in uitzonderlijke gevallen toepassing vinden.¹⁵

Deze leden vragen ook wat er gebeurt als de ouders er uiteindelijk voor kiezen om hun kind toch niet aan te melden op de nieuwe school. Ook de leden van de D66-fractie en van de SGP-fractie stellen deze vraag. Ouders kunnen via hun ouderverklaring niet verplicht worden om hun kind op school in te schrijven. De vrije schoolkeuze staat altijd voorop. Voor een nieuwe school zou dit kunnen betekenen dat minder leerlingen in het eerste jaar worden ingeschreven dan op basis van de belangstellingsmeting door de initiatiefnemer was verwacht. In het wetsvoorstel is daarom geregeld dat de groei van de school eerder wordt gemeten en dat de bekostiging eerder kan worden beëindigd als de school onvoldoende groeit. Ter vergelijking: ook voor leerlingen van bestaande scholen geldt de vrije schoolkeuze, want ook zij zijn niet gebonden aan hun school.

Elk bevoegd gezag dat een school wil starten, moet de besturen in de regio, de gemeente en het samenwerkingsverband passend onderwijs uitnodigen voor een gesprek. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het gaat om een verplichting tot een uitnodiging en niet om een verplichting tot een gesprek. Kan de regering toelichten wat de toegevoegde waarde is als het gesprek niet tot stand dient te komen? Wat als partijen niet op één lijn komen?

Er is inderdaad geen sprake van een overlegverplichting, maar van een uitnodigingsverplichting. Met deze uitnodigingsplicht beoogt de regering dat de initiatiefnemer een dialoog aangaat met alle belanghebbende partijen, namelijk schoolbesturen, samenwerkingsverband en de gemeente. Bestaande schoolbesturen kunnen het gesprek aangaan om de mogelijkheden te bespreken om het schoolconcept van de initiatiefnemer vorm te geven op een bestaande school. Dan zou langs die weg aan ouders het gewenste onderwijs geboden kunnen worden. De gemeente en de initiatiefnemer kunnen dit gesprek benutten om de verwachtingen en mogelijkheden ten aanzien van de huisvesting te bespreken. Het is daarmee in ieders belang om te komen tot een gesprek. Echter, ook als de genodigde partijen niet tot samenwerking komen of zelfs zouden besluiten om niet in te gaan op de uitnodiging, dan wil de regering recht doen aan de vrijheid van onderwijs. Het al dan niet ingaan op de uitnodiging mag geen mogelijkheid vormen om de stichtingsprocedure te vertragen of stichting te verhinderen.

De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan de kwaliteit van (nieuwe) scholen. De initiatieven zullen getoetst worden aan de hand van zes deugdelijkheidseisen. Deze deugdelijkheidseisen zijn graadmeters waaraan de nieuwe school zal moeten voldoen. Kan de regering uitleggen, zo vragen zij, waarom juist deze deugdelijkheidseisen toereikend zullen zijn voor het beoordelen van nieuwe scholen, mede in het licht van het feit dat we juist nog niet weten hoe die schoolvormen er precies uit zullen zien en nu de regering zelf zegt dat er steeds meer belangstelling is voor conceptscholen, waarbij wetenschappelijk onderzoek niet altijd mogelijk of voorhanden is? Kan de regering in dat verband ook toelichten dat de eisen tegemoetkomen aan de wens – die

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 050, nr. 34.

ook door de regering is uitgesproken – van het tegengaan van ongewenste initiatieven?

Het wetsvoorstel baseert de kwaliteitstoets op zes deugdelijkheidseisen, waarmee wordt beoogd te voorkomen dat leerlingen onderwijs van slechte kwaliteit zullen krijgen of dat er zaken, voorafgaand aan de start, al strijdig zouden zijn met de wet. Op die manier worden initiatieven van onvoldoende kwaliteit tegengegaan. Deze eisen zijn gebaseerd op onderzoek van Scheerens e.a.¹⁶ en op de ervaring van de inspectie dat deze eisen van elementaire betekenis zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, zoals gegeven op een (nieuwe) school. Voor de werkwijze met betrekking tot het advies voorafgaand aan de start van de inspectie zal de Minister, op voorstel van de inspectie, een kader vaststellen. Om de daadwerkelijke kwaliteit na de start vast te stellen, voert de inspectie vervolgens in het eerste jaar na de start een kwaliteitsonderzoek uit. Naast de kwaliteitstoets worden ook eisen gesteld aan de bestuurders en toezichthouders. Deze zijn in antwoord op eerdere vragen van leden van de VVD-fractie toegelicht. Hiermee krijgt de Minister de mogelijkheid om vooraf zowel de kwaliteit van het initiatief als ook de bestuurders en de interne toezichthouders te beoordelen op een manier die proportioneel is.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de inspectie aan de hand van gesprekken en een schriftelijke uitwerking vooraf adviseert of het initiatief voor een nieuwe school voldoet aan de deugdelijkheidseisen. In de Tweede Kamer is de vraag gesteld of op die manier een papieren werkelijkheid zou kunnen worden geschetst, die niet overeenkomt met de kwaliteit van de daadwerkelijk opgerichte nieuwe school. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat dit tegengegaan zal worden door de school kort na de start te inspecteren. Deze leden vragen wat de toegevoegde waarde is van een voorafgaande kwaliteitstoets, indien de mogelijke tekortkoming ervan zal moeten worden opgevangen door een latere inspectie.

De kwaliteitstoets zoals voorgesteld vindt plaats vóór het besluit van de Minister om een school voor bekostiging in aanmerking te brengen. Tekortkomingen in een of meer van de zes geselecteerde deugdelijkheidseisen leiden tot een negatief advies van de inspectie. Een negatief advies van de inspectie heeft in principe tot gevolg dat een school niet voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht en dus niet van start zal gaan. De toegevoegde waarde van de voorafgaande kwaliteitstoets is dus dat een initiatief van slechte kwaliteit niet kan starten. Daarnaast wordt gekeken naar negen overige elementen van kwaliteit om de initiatiefnemer bewust te maken van aandachtspunten of eventuele lacunes in de plannen. Tekortkomingen in de overige elementen van kwaliteit worden vanuit de stimuleringsfunctie van de inspectie als aandachtspunten aan de initiatiefnemer meegegeven. Deze dienen tevens als informatie voor het vervolgtoezicht na de start.

De Minister zal doorgaans het advies van de inspectie volgen. Deze leden vragen wanneer de Minister dat niet zal doen. Is dat uitsluitend het geval bij nieuwe informatie aangaande de wettelijke eisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was?

De Minister neemt het besluit over het wel of niet in aanmerking brengen van een school voor bekostiging. Hij kan gemotiveerd afwijken van het advies, wanneer het gaat om nieuwe informatie aangaande de wettelijke eisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was.

¹⁶ Scheerens e.a. (2005). *Positioning and Validating the Supervision Framework*. Enschede, Kiel: Universiteit Twente, IPN.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie de regering om toe te lichten wat er gebeurt als uit de latere inspectie blijkt dat de kwaliteitstoets toch niet wordt gehaald, op basis waarvan de inspectie dit controleert, en na hoeveel tijd. Bovendien vragen deze leden of geborgd is dat de inspectie in dat kader naast het bestuur en de raad van toezicht eveneens met de medezeggenschap en met de ouders spreekt.

Na de start is de school onderdeel van het reguliere toezicht van de inspectie; deze zal de school in ieder geval binnen een jaar na de start bezoeken voor een kwaliteitsonderzoek. Bij dat onderzoek wordt het reguliere onderzoekskader gebruikt. Bij een nieuw bestuur wordt indien nodig in het eerste jaar ook een onderzoek op bestuursniveau uitgevoerd. Daarbij spreekt de inspectie inderdaad met de interne toezichthouder en met de medezeggenschap, waarin ouders vertegenwoordigd zijn. Indien de inspectie de kwaliteit tijdens het schoolbezoek als zeer zwak bestempelt, krijgt de school een hersteltermijn van een jaar om de kwaliteit op het juiste niveau te brengen. Als de kwaliteit ook na de hersteltermijn zeer zwak is, kan de bekostiging van een bijzondere school worden beëindigd of kan de openbare school worden opgeheven.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie de kwaliteit van de nieuwe school intensief volgt. Kan de regering inzicht geven in het tijdspad en de manier waarop dat gebeurt, ook in de overgangsfase die door een amendement in het wetsvoorstel is gekomen? Kan de regering een nadere toelichting met tijdspad geven over de uitvoerbaarheid door de inspectie van toetsing voor en na het starten van een nieuwe school?

De initiatiefnemer dient uiterlijk op 1 november van enig jaar de aanvraag tot bekostiging in. De inspectie heeft vervolgens tot 1 mei de tijd om advies aan de Minister uit te brengen voorafgaand aan de start. Tussen het besluit van de Minister tot bekostiging en de daadwerkelijke start (tussen 1 juni en 1 augustus van het jaar daarop) ontvangt de inspectie documentatie van de initiatiefnemer, die wordt gebruikt bij de voorbereiding van het kwaliteitsonderzoek na de start van de school. Deze verplichte informatielevering vindt ook nu al plaats en is uitvoerbaar. In het jaar na de start voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit.

De deugdelijkheidseisen waarop de inspectie haar advies aan de Minister baseert – naast een gesprek met de initiatiefnemer – zijn wettelijke vereisten. De inspectie neemt in haar advies de zes overige elementen van kwaliteit niet mee. Deze informatie dient wel als input voor het toezicht na de start. De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarom de Minister de visie van de inspectie op de verwachte invulling van de overige zes elementen niet meeneemt of vraagt.

De inspectie geeft slechts een oordeel over de zes deugdelijkheidseisen. Op basis van dit oordeel wordt de Minister over het initiatief geadviseerd. De negen overige elementen van kwaliteit worden vanuit de stimuleringsfunctie van de inspectie door de inspectie bekeken. Deze elementen worden van belang geacht voor de onderwijskwaliteit, maar voorafgaand aan de start van een school kan nog niet beoordeeld worden of de invulling ervan door de nieuwe school voldoende zal zijn. Het past daarom niet dat de Minister zijn besluitvorming over de aanvraag hierop baseert.

Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie de regering of het gesprek met de inspecteur wordt genotuleerd en of het verslag openbaar is. Het advies van de inspectie wordt als onderdeel van het besluit van de Minister gepubliceerd in de Staatscourant. Van het gesprek maakt de inspectie een verslag en dit wordt voor hoor en wederhoor gedeeld met de initiatiefnemer.

In de memorie van toelichting is te lezen dat het cyclisch proces van het verbeteren van de onderwijskwaliteit pas kan worden uitgevoerd op het moment dat de school open is en dat om die reden de kwaliteitszorg geen deugdelijkheidseis is die meegenomen wordt in het advies van de inspectie. De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering die mening is toegedaan, en waarom de visie van de initiatiefnemer vooraf niet meegewogen zou kunnen worden.

Het proces van kwaliteitszorg is een cyclisch proces. Dat proces kan enkel op zijn functioneren getoetst worden wanneer het geheel van evalueren en bijstellen van beleid actief is. Na de start van de school is het zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs een deugdelijkheidseis (artikel 10 WPO en artikel 23a WVO), waarop de inspectie toezicht houdt. Voorafgaand aan de start van de school kan het volledige proces van kwaliteitszorg nog niet getoetst worden op zijn functioneren. Dat maakt dat het niet proportioneel is om al in die fase hierop te toetsen. Wel vraagt de inspectie vanuit haar stimuleringsfunctie aandacht voor de zorg voor de kwaliteit. Wat de initiatiefnemer hierover toelicht dient als informatie voor het vervolgtoezicht.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat in het wetsvoorstel nu ook kwaliteitseisen zijn opgenomen voor de inspectie. De inspectie brengt voor het stichtingsbestuur rapport uit over de te verwachten kwaliteit op een zestal criteria. Zij vragen hoe de Minister het inspectierapport weegt, aannemend dat de Minister in principe het rapport van de inspectie tot uitgangspunt neemt. Maar wat te doen wanneer de inspectie niet eenduidig is in haar oordeel en niet positief is over alle voorwaarden? Wordt het besluit om toestemming te geven dan uitgesteld totdat aan alle voorwaarden is voldaan?

De inspectie levert een advies aan de Minister dat eenduidig positief of negatief is. Als het initiatief aan alle zes de deugdelijkheidseisen voldoet, is het advies positief. Wanneer een of meer deugdelijkheidseisen als onvoldoende wordt beoordeeld, is het advies van de inspectie negatief. Het advies van de inspectie is tezamen met de andere voorgestelde voorwaarden de basis voor de beslissing van de Minister. De Minister besluit of is voldaan aan de voorwaarden voor bekostiging. Hij kan gemotiveerd afwijken van het advies van de inspectie, wanneer het gaat om nieuwe informatie aangaande de wettelijke eisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was. Een initiatiefnemer kan bij een negatief besluit door de Minister in bezwaar en beroep gaan. Ook kan een initiatiefnemer besluiten om het later nog eens te proberen met een verbeterd plan.

Bij de oprichting van nieuwe scholen krijgen de gemeenten een adviesrol. Wanneer de Minister een positief besluit neemt en de school wordt bekostigd, zijn de kosten voor de huisvesting voor de gemeenten. Wordt hierin voorzien door extra middelen uit te keren in het gemeentefonds, zo vragen de leden van de D66-fractie, daarbij in gedachten dat in het gehele land door de decentralisaties – met de daaraan gepaard gaande kortingen – de gemeentelijke financiën onder zeer grote druk staan.

De bekostiging van onderwijshuisvesting wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd en, als eerder aangegeven, wordt ook geen stijging van het totaal aantal scholen verwacht. Na vijf, tien en vijftien jaar zal onder andere gemonitord worden of het aantal scholen verandert en of nieuwe scholen tijdig van adequate huisvesting kunnen worden voorzien. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat gemeenten bij de stichtingsprocedure hun zienswijze aan de Minister kunnen uitbrengen.

Graag vragen de leden van de PvdA-fractie expliciet aandacht voor de keuze om bij het toetsen van belangstelling niet alleen potentiële toekomstige leerlingen mee te tellen, maar ook leerlingen die al op

bestaande scholen zitten. Naar het oordeel van deze leden werkt dit het leegtrekken van andere scholen in de hand. Is de regering dit met hen eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk? De regering is van mening dat het leegtrekken van een bestaande school nooit het gevolg kan zijn van het uitvoeren van een belangstellingsmeting voor een initiatief. De voorgestelde belangstellingsmeting betreft namelijk, net als in de huidige situatie, een prognose voor de lange termijn op basis van demografische gegevens. Bovendien zijn het ouders van twee- tot en met vierjarigen voor een basisschool en tien- tot en met twaalfjarigen voor een school voor voortgezet onderwijs die hun belangstelling kenbaar kunnen maken. Dit betreft dus overwegend kinderen die nog niet een basisschool, respectievelijk een school voor voortgezet onderwijs bezoeken. Onverlet het voorgaande hebben bestaande scholen de opdracht ervoor te zorgen dat ouders en leerlingen tevreden blijven over het onderwijs en dat zij voldoende inspelen op veranderende behoeften van ouders en leerlingen. In dat geval behoeft voor een overstap naar een andere school niet te worden gevreesd.

En hoe beoordeelt de regering in dit kader het risico op het ontstaan van specifieke doelgroepscholen voor de bovenkant van de markt, vragen de leden van de PvdA-fractie. Welke effecten zal dit naar de mening van de regering hebben op kansengelijkheid in het onderwijs?

De regering verwacht slechts een beperkte toename van nieuwe scholen ten opzichte van de huidige situatie. Net als in de huidige situatie biedt de vrijheid van onderwijs ouders en leerlingen de mogelijkheid om een school te kiezen die past bij hun overtuiging. Het is een prioriteit van de regering om, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Ieder kind moet op school de kans krijgen om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen, ongeacht zijn of haar achtergrond of omgeving. Dat begint al op jonge leeftijd en blijft van wezenlijk belang in het gehele funderend onderwijs. De regering werkt hieraan door de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, de overgangen in het onderwijs te verbeteren en door de omgeving van de school erbij te betrekken. In de brief *Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs* gaat de regering hierop nader in.¹⁷

De behoefte aan een nieuwe school wordt geïnventariseerd middels ouderverklaringen of marktonderzoek. Welke rol speelt het aantal scholen in de buurt in deze analyse, zo vragen deze leden.

Ouders en leerlingen zullen, wanneer zij hun belangstelling kenbaar maken, rekening houden met het bestaande scholenaanbod. Als de wensen van ouders en leerlingen gerealiseerd kunnen worden binnen een bestaande school, dan is het stichten van een school niet nodig en zal hiervoor ook minder belangstelling zijn.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering een rol ziet weggelegd voor een verplichte beoordeling door het Regio Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) of het huidige onderwijsaanbod aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen.

Aangezien de voorgestelde methode zich richt op de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen voor een specifieke school die immers is gebaseerd op de ouderverklaringen, acht de regering het onnodig om nog een beoordeling van de wensen van ouders en leerlingen te laten plaatsvinden.

Ten aanzien van het aantal ouderverklaringen wordt een correctiefactor toegepast, stellen de leden van de SGP-fractie vast. Hoe wordt nu

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 175.

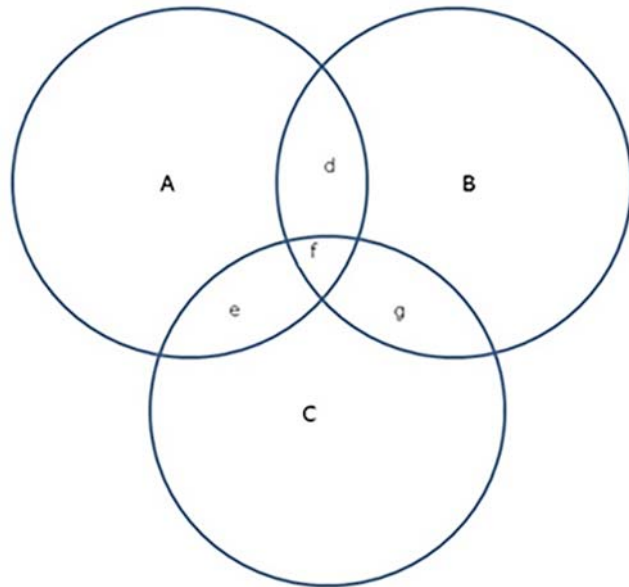
voorkomen dat initiatieven met een commercieel oogmerk bij een te soepele correctiefactor te gemakkelijk nieuwe scholen kunnen stichten? Een school wordt altijd in stand gehouden door een rechtspersoon zonder winstoogmerk (artikelen 55 WPO en 49 WVO). Een mogelijk commercieel oogmerk verhoudt zich niet met dit wettelijke voorschrift. De correctiefactor is voor alle scholen gelijk. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting wordt op dit moment bij de directe meting in het voortgezet onderwijs de correctiefactor 0,7 gehanteerd, omdat de feitelijke realisatie voor het voortgezet onderwijs op ongeveer 70% van het deelnamepercentage ligt op basis van de directe meting. De regering is voornemens de correctiefactor van 0,7 ook toe te passen op de belangstelling voor zowel het basis- als het voortgezet onderwijs die uit ouderverklaringen en het (bij uitzondering toe te passen) marktonderzoek naar voren komt. Deze correctiefactor wordt bij ministeriële regeling geregeld. In de komende jaren zal worden gezien welke effecten deze correctiefactor in de praktijk heeft dan wel of deze moet worden bijgesteld.

Worden gemeenten adequaat gecompenseerd, indien zou blijken dat de huisvestingskosten als gevolg van het wetsvoorstel aanmerkelijk zouden toenemen, zo vragen deze leden.

De bekostiging van onderwijshuisvesting wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Dit maakt onderdeel uit van de algemene uitkering aan de gemeente uit het Gemeentefonds. Ook is de verwachting dat het totaal aantal scholen niet toeneemt, omdat het aantal opheffingen de laatste jaren altijd het aantal stichtingen overtrof. Dit zal worden gemonitord en na vijf, tien en vijftien jaar zal worden vastgesteld of het aantal scholen gewijzigd is en of nieuwe scholen tijdig van adequate huisvesting kunnen worden voorzien.

Ten aanzien van het marktonderzoek in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld in een nieuwbouwwijk, is de vraag van de SGP-fractieleden of de regering contouren kan schetsen van de regeling voor nieuwbouwwijken. Is het mogelijk dat meerdere marktonderzoeken worden gedaan, vanuit verschillende richtingen of pedagogische en/of onderwijskundige stromingen? Hoe kan dit gereguleerd worden?

Het marktonderzoek is straks slechts in twee situaties toegestaan: bij een aanvraag voortkomend uit beroep op de garantiefunctie voor openbaar onderwijs en wanneer er sprake is van voldoende groei in het beoogde viercijferige postcodegebied van vestiging. Deze laatste situatie maakt marktonderzoek in nieuwbouwwijken mogelijk. Het is straks mogelijk dat verschillende initiatiefnemers, die zich willen vestigen in hetzelfde groeiende viercijferig postcodegebied, gebruik maken van de mogelijkheid van marktonderzoek. Dit kunnen in dat geval initiatieven zijn met verschillende onderwijskundige visie, grondslag of pedagogisch-didactisch concept. Indien meerdere marktonderzoeken in hetzelfde voedingsgebied samen leiden tot een belangstelling van meer dan 100 procent, worden de percentages naar rato verminderd tot ze samen 100 procent zijn. Onderstaand voorbeeld licht dit toe.



In dit voorbeeld hebben we drie initiatieven voor een nieuwe school. Initiatief A heeft een belangstellingspercentage van 30 procent. Initiatief B heeft een belangstellingspercentage van 60 procent. Initiatief C heeft een belangstellingspercentage van 65 procent.

De voedingsgebieden van de drie initiatieven hebben enige overlap met elkaar.

Dat levert in gebied d een belangstellingspercentage van 90 procent op.

Dat levert in gebied e een belangstellingspercentage van 95 procent op.

Dat levert in gebied f een belangstellingspercentage van 155 procent op.

Dat levert in gebied g een belangstellingspercentage van 125 procent op.

In gebied d en gebied e is het totaal minder dan 100 procent, en voor deze gebieden hoeft geen correctie gedaan te worden. Voor de gebieden f en g is het totaal meer dan 100 procent, en hier is wel een correctie nodig.

Voor gebied f is de correctie als volgt.

School A: $0,3/1,55 = 0,19$, belangstellingspercentage 19 procent.

School B: $0,6/1,55 = 0,39$, belangstellingspercentage 39 procent.

School C: $0,65/1,55 = 0,42$, belangstellingspercentage 42 procent.

In gebied f tellen de nieuwe belangstellingspercentages op tot 100 procent

Voor gebied g is de correctie als volgt.

School B: $0,6/1,25 = 0,48$, belangstellingspercentage 48 procent.

School C: $0,65/1,25 = 0,52$, belangstellingspercentage 52 procent.

In gebied g tellen de nieuwe belangstellingspercentages op tot 100 procent.

De leden van de fractie van de SGP hebben ook enkele vragen naar aanleiding van de kwaliteitstoets. Hoe verhoudt de kwaliteitstoets vooraf zich met de vrijheid om eigen scholen te stichten?

Vergroten van de vrijheid van onderwijs, zoals neergelegd in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is een onderdeel van het regeerakkoord.¹⁸ Het wetsvoorstel vormt hiervan de uitwerking. De onderwijsvrijheid wordt door het voorstel in die zin vergroot, dat er minder drempels zijn voor het oprichten van een nieuwe school in het bijzonder onderwijs. Hiervoor in de plaats komt een vorm van kwaliteitstoetsing vooraf aan enkele specifiek benoemde deugdelijkheidseisen. In de huidige systematiek speelt de te verwachten kwaliteit geen rol bij het besluit om een school al dan niet te bekostigen. Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bevat de verantwoordelijkheid van de regering om zorg te dragen voor de onderwijskwaliteit. Aan die verantwoordelijkheid kan beter invulling worden gegeven als een kwaliteitstoets al deel uitmaakt van de stichtingsprocedure. Daarom zal een aanvraag tot bekostiging van een nieuwe school nog voor de start getoetst worden op deugdelijkheidseisen die inzicht geven in de te verwachten kwaliteit van die school. Deze toetsing beoogt niet een belemmering op te werpen, maar te borgen dat iedere school waarvan de kwaliteit op voorhand aannemelijk is te achten, voor bekostiging in aanmerking kan komen. Een passende kwaliteitstoets is een uitwerking van het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet, dat het onderwijs tot voorwerp van aanhoudende zorg der regering verklaart. Dit moet worden gezien in het licht van het gegeven dat bij vrijheid (van onderwijs) ook een dienovereenkomstige verantwoordelijkheid (voor de kwaliteit van het onderwijs) past. Het sluit ook aan bij het uitgangspunt van de brief van de beide bewindslieden aan de Tweede Kamer van 7 juni 2019 over de aanscherping van het bestuurlijk instrumentarium.¹⁹ Hierbij kan nog worden opgemerkt dat op diezelfde deugdelijkheidseisen ook in een latere fase, wanneer de school eenmaal draait, zal worden getoetst. Samengevat is het streven van de regering er derhalve op gericht de vrijheid van onderwijs te vergroten, en de kwaliteitstoetsing, door deze proportioneel aan te wenden, in deze fase niet zwaarder te maken dan nodig is.

Voorts zou de SGP-fractie willen weten wat precies moet worden verstaan onder het in het wetsvoorstel beschreven toezicht op de beschrijving van het voorgenomen beleid inzake de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. Gaat het hier om de kwaliteitszorg inzake burgerschap of wordt daadwerkelijk de inhoud van het onderwijs getoetst, zo vragen deze leden. Waarom wordt ten aanzien van de kerndoelen vermeld dat de inhoud dekkend moet zijn, terwijl dit bij de verplichting inzake burgerschap ontbreekt?

De bedoeling van het voorschrift is dat de initiatiefnemer beschrijft en duidelijk maakt op welke wijze – kort gezegd – het burgerschap onderdeel zal uitmaken van het onderwijs. Het toezicht op de beschrijving van het voorgenomen beleid inzake de kwaliteit van burgerschapsonderwijs houdt in dat de inspectie kijkt of het de verwachting is dat de nieuw te starten school aan deze wettelijke eis zal gaan voldoen. Het burgerschapsonderwijs is opgenomen in de wet en zal meer in extenso worden geregeld met het wetsvoorstel tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.²⁰

Het toezicht op de beschrijving van het voorgenomen beleid inzake de kwaliteit van burgerschapsonderwijs houdt in dat de inspectie kijkt of het de verwachting is dat de nieuw te starten school aan deze wettelijke eis

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 33 905, nr. 14.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 2 (wetsvoorstel).

zal gaan voldoen. Hierbij wordt zowel gekeken naar de kwaliteitszorg als naar de inhoud van het onderwijs. Daarbij wordt bezien of en wat de initiatiefnemer in de aanvraag heeft opgenomen over de concrete leerdoelen, de uitwerking daarvan in het onderwijs van de school, de borging van het zicht op de uitvoering ervan en de verantwoording hierover. Net als bij de overige kerndoelen moet er ook voor het aanbod betreffende burgerschap sprake zijn van een dekkend aanbod.

Er wordt aangegeven dat voorkomen moet worden dat nieuwe scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat schenden. Om welke basiswaarden gaat het hier, vragen deze leden. Waar zijn deze verankerd, en hoe kan bij een vroege kwaliteitstoets bezien worden of deze basiswaarden geschonden zouden worden?

Genoemd wetsvoorstel Verduidelijking burgerschapsopdracht stelt een nadere duiding voor over wat onder deze basiswaarden moet worden verstaan. De in dat wetsvoorstel bedoelde basiswaarden vormen de grondslag voor en de verbindende factor binnen onze pluriforme, Nederlandse samenleving. Menselijke waardigheid is het overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Hieruit worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daarmee onlosmakelijk verbonden zijn de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Deze basiswaarden gelden daarmee als belangrijke, gedeelde uitgangspunten en behoren daarmee tot de verplichte kern van burgerschapsonderwijs. Het onderwijs dient inzicht in, kennis van en respect voor de betekenis van deze waarden te bevorderen. Een en ander is uitvoeriger uiteengezet in de memorie van toelichting bij het genoemde wetsvoorstel.²¹ Bij een toets op kwaliteit zal de inspectie nagaan op welke wijze het burgerschapsonderwijs vormgegeven gaat worden.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat voor een initiatiefnemer van een bekostigingsaanvraag voor een nieuwe school een uitnodigingsplicht geldt, en wel aan de gemeente waarin hij een school wil vestigen, aan het betrokken samenwerkingsverband en aan de besturen van de andere scholen in het voedingsgebied. Is dit niet erg vrijblijvend, vragen zij. Waarom wordt niet gewerkt met de bekende term «een op overeenstemming gericht overleg», hetgeen minder vrijblijvend van karakter is? Het gaat hier om de aanvraag aan de Minister om een nieuwe school te bekostigen. Het is geen vereiste voor bekostiging dat het bevoegd gezag van de nieuwe school eerst overeenstemming bereikt over de nieuwe school met zo diverse partijen als de gemeente, andere bevoegde gezagen en het samenwerkingsverband. Om echter de communicatie op gang te brengen over (tal van aspecten van) de nieuwe school is het wel belangrijk dat op lokaal niveau overleg met genoemde partijen plaatsvindt. Waar nodig kunnen nadere afspraken worden gemaakt die van belang zijn voor de verdere samenwerking. Het kan van het aanvragende bevoegd gezag echter niet worden gevergd dat hij verder gaat dan in zijn macht ligt om de gesprekken te entameren.

5. Evaluatie en monitoring

Kan de regering de leden van de VVD-fractie uitleggen wat er gebeurt als de gemeente geen geschikte locatie kan vinden of financieren? De gemeente is verantwoordelijk voor het huisvesten van een nieuwe school. Dankzij de uitnodigingsplicht wordt een gemeente in een vroeg stadium door de initiatiefnemer op de hoogte gesteld van het voornemen om net een nieuwe school te starten. Vanaf dat moment kan de gemeente

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 12 en 13.

de mogelijkheden voor huisvesting in kaart brengen, zodat de nieuwe school na een positief besluit op de bekostigingsaanvraag, zo snel mogelijk van start kan gaan. Dit is van belang voor ouders die een ouderverklaring hebben ingevuld om hun kind daadwerkelijk te kunnen inschrijven. Daarom kan alleen in bijzondere gevallen, zoals grondige aanpassing van een gebouw, de gemeente een jaar uitstel krijgen van haar zorgplicht om huisvesting te leveren.

Na inwerkingtreding van de nieuwe systematiek zal worden gemonitord in hoeverre gemeenten erin slagen om scholen tijdig adequate onderwijs-huisvesting te bieden. De leden van de VVD-fractie verzoeken om een inkijkje in hoe dat zal gebeuren en hoe een en ander gemonitord zal gaan worden.

In opdracht van het Ministerie van OCW heeft onderzoeksbureau Regioplan in 2017 onderzoek gedaan naar het aantal locaties van nieuwe scholen en de kwaliteit ervan.²² Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal als onderdeel van de evaluatie opnieuw een onderzoek worden uitgevoerd met een vergelijkbare opzet, waaraan dan ook wordt toegevoegd op welke termijn de onderwijshuisvesting beschikbaar is.

Deze leden vragen of er voldoende mankracht voor deze monitoring is, zeker nu er waarschijnlijk schoolconcepten zullen ontstaan die nieuw zijn voor ons.

De inspectie ziet toe op de onderwijskwaliteit. De inrichting van het onderwijs, waaronder het gekozen pedagogisch-didactisch concept, is vrij en is dus geen voorwerp van onderzoek. De verwachte lichte toename van de benodigde capaciteit als gevolg van de geïntroduceerde kwaliteitstoets wordt meegenomen in de begroting van de inspectie na invoering van het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de Minister de effecten van het wetsvoorstel gaat evalueren op doeltreffendheid en effecten, zo lezen de leden van de GroenLinks-fractie.²³ Hierbij is segregatie expliciet benoemd als onderdeel van deze evaluatie. Is de regering bereid deze evaluatie door een onafhankelijk bureau te laten uitvoeren?

De regering is bereid en voornemens om de monitoring en evaluatie door een onafhankelijke partij te laten verrichten.

Op welke wijze, zo vragen deze leden, worden de data verzameld om deze evaluatie te kunnen uitvoeren? Wat zijn de indicatoren om de mate van segregatie te kunnen vaststellen?

De wijze van de dataverzameling zal worden bepaald in overleg met de partij die de monitoring en evaluatie gaat uitvoeren. Hierbij zullen in ieder geval de gegevens en bevindingen van DUO en van de inspectie gebruikt worden. Maar het ligt in de rede dat ook andere gegevens gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Verder zullen onder andere de indicatoren om segregatie vast te stellen, zoals gebruikt door de inspectie, betrokken worden.²⁴

Verder zouden deze leden graag weten of het mogelijk is dat de effecten van de wetswijziging eerder zichtbaar zijn en middels een evaluatie bekend worden.

²² Regioplan (2018), *Huisvesting Nieuwe scholen. Aantal en kwaliteit locaties*, Amsterdam. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/26/huisvesting-nieuwe-scholen-aantal-en-kwaliteit-locaties>.

²³ Artikel 123d Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 167f Wet primair onderwijs BES, artikel 188e Wet op het primair onderwijs, artikel 218d Wet voortgezet onderwijs BES.

²⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 130.

De eerste evaluatie van dit wetsvoorstel zal vijf jaar na de inwerking-treding van dit wetsvoorstel worden gedaan. Om effecten te kunnen constateren zullen de scholen die op basis van de nieuwe procedure zijn gesticht in ieder geval enkele jaren moeten bestaan en in die tijd ook een groei in het aantal leerlingen hebben laten zien. Zonder die gegevens zijn er niet voldoende uitkomsten op basis waarvan conclusies zijn te trekken. Het is met dit uitgangspunt dan ook niet te verwachten, noch mogelijk, dat eerder effecten zichtbaar zullen zijn.

Wanneer blijkt dat de segregatie in het onderwijs is toegenomen, wat zijn dan acties die de Minister gaat ondernemen, zo vragen deze leden voorts. De inspectie kijkt in haar toezicht naar segregatie langs sociaaleconomische lijnen. Dat is ook het aangrijpingspunt voor het beleid van de regering. Mocht er sprake zijn van een toename in segregatie na inwerking-treding van dit wetsvoorstel, dan is de eerste vraag die beantwoord moet worden of dit wetsvoorstel een aandeel heeft in die toename en welke factoren dit veroorzaken. Daarna zal bezien moeten worden wat de best passende en meest wenselijke acties moeten zijn. Dit is op voorhand niet te bepalen.

Invoering van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen wordt wetenschappelijk gemonitord en na vijf jaar geëvalueerd, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Welke specifieke maatstaven zullen daarbij worden gehanteerd om de impact van de wet te beoordelen, zo vragen deze leden.

In de monitoring zal worden stilgestaan bij de verschillende onderwerpen zoals beschreven in hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en zoals toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.²⁵ Kort gezegd gaat het in ieder geval om de volgende punten van onderzoek:

- de consequenties van het wetsvoorstel voor bestaande scholen en de doelmatigheid en de continuïteit van het onderwijsaanbod;
- of het aantal scholen verandert en of het wetsvoorstel leidt tot een verschuiving in het aantal op te heffen (bestaande of nieuwe) scholen;
- of het wetsvoorstel leidt tot verschuiving in leerlingaantallen en wat de eventuele financiële gevolgen daarvan zijn voor bestaande scholen;
- de gevolgen van leerlingendaling op het onderwijsaanbod;
- of het wetsvoorstel leidt tot (meer) segregatie;
- de uitwerking van de voorgestelde methoden voor belangstellingsmeting, waaronder de correctiefactor;
- de consequenties van de gewijzigde startprocedure voor de uitgaven van het gemeentefonds, waaronder die voor het leerlingenvervoer;
- in hoeverre gemeenten erin slagen om scholen tijdig adequate onderwijshuisvesting te bieden;
- welke deugdelijkheidseisen de kritieke factoren zijn, als een nieuwe school na haar eerste twee jaar wordt opgeheven wegens tekortschietende kwaliteit;
- of en wanneer de wetgeving ook voor Caribisch Nederland in werking kan treden en, indien nog niet, wat nodig is om toch tot inwerking-treding over te kunnen gaan.

Hierbij zal worden bekeken wat de veranderingen zijn op deze onderwerpen in de vijf, tien en vijftien jaar na invoering van dit wetsvoorstel en welke verklaringen hiervoor zijn. De nadere invulling van de monitoring wordt ter hand genomen als het wetsvoorstel is aangenomen en zal nader vorm krijgen in overleg met de partij die de evaluatie uitvoert.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 3; Kamerstukken II 2018/19, nr. 108, item 10; en: Kamerstukken II 2019/20, 35 050, nr. 45.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe gemonitord wordt welke gevolgen de verruiming van de mogelijkheden tot het stichten van een school heeft voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs in de betreffende regio. Zij zien dat met name in krimpregio's zorgen hieromtrent bestaan en vragen welke instrumenten de regering ziet om hierin nauwlettend de gevolgen te bezien. De regering heeft informatie beschikbaar over welke scholen op welke locaties in het land worden gestart. In regio's waar de dynamiek in het scholenbestand het grootst is, kan zodoende bekeken worden of er verschuivingen zijn in de onderwijskwaliteit in die regio.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob